

Memadukan Sejarah dan Pariwisata: Implementasi Kebijakan *Urban Heritage Tourism* Di Kampung Peneleh Surabaya

Combining History and Tourism: Implementation of Urban Heritage Tourism Policy in Kampung Peneleh Surabaya

Fierda Nurany*

Universitas Bhayangkara Surabaya
fierdanurany@ubhara.ac.id

Heru Irianto

Universitas Bhayangkara Surabaya
heruidianto@ubhara.ac.id

Tri Prasetijowati

Universitas Bhayangkara Surabaya
triprasetijowati@ubhara.ac.id

Ismail

Universitas Bhayangkara Surabaya
ismail@ubhara.ac.id

Arinda Devira Yusufi

Universitas Bhayangkara Surabaya
arindadevira1@gmail.com

Rizky Nur Bachtiar

Universitas Bhayangkara Surabaya
rizkynurainibachtiar@gmail.com

Abstract

Global tourism is now leading to authentic and cultural experiences, with urban heritage tourism as a growing trend. Surabaya, as a historic city, has great potential in history-based tourism, especially in Kampung Peneleh. This study analyzes the implementation of urban heritage tourism policies in Peneleh Village, focusing on the challenges and opportunities for its development. The method used is descriptive qualitative through in-depth interviews and document analysis. Results show four main challenges: (1) ineffective communication between governments, communities, and tourism actors, leading to program overlap and low community participation; (2) limited resources, especially funds, which hinder the provision of supporting facilities; (3) the attitude of the community is less proactive; and (4) a complicated and slow bureaucratic structure. This study concludes that increased coordination, resource support, and community participation are very important to optimize the potential of heritage tourism in Peneleh Village. It is recommended to improve communication mechanisms, find alternative funding, and reform bureaucracy for inclusive and sustainable tourism development.

Keywords: *Urban heritage Policy, History, Tourism, Kampung Peneleh*



Abstrak

Pariwisata global kini mengarah pada pengalaman autentik dan budaya, dengan urban heritage tourism sebagai tren yang berkembang. Surabaya, sebagai kota bersejarah, memiliki potensi besar dalam wisata berbasis sejarah, khususnya di Kampung Peneleh. Penelitian ini menganalisis implementasi kebijakan urban heritage tourism di Kampung Peneleh, dengan fokus pada tantangan dan peluang pengembangannya. Metode yang digunakan adalah kualitatif deskriptif melalui wawancara mendalam dan analisis dokumen. Hasil menunjukkan empat tantangan utama: (1) komunikasi yang tidak efektif antara pemerintah, komunitas, dan pelaku wisata, yang menyebabkan tumpang tindih program dan rendahnya partisipasi masyarakat; (2) keterbatasan sumber daya, terutama dana, yang menghambat penyediaan fasilitas pendukung; (3) sikap masyarakat yang kurang proaktif; serta (4) struktur birokrasi yang rumit dan lamban. Penelitian ini menyimpulkan bahwa peningkatan koordinasi, dukungan sumber daya, dan partisipasi masyarakat sangat penting untuk mengoptimalkan potensi wisata heritage di Kampung Peneleh. Disarankan adanya perbaikan mekanisme komunikasi, pencarian pendanaan alternatif, dan reformasi birokrasi demi pengembangan wisata yang inklusif dan berkelanjutan.

Kata Kunci : kebijakan urban heritage, sejarah, pariwisata, kampung peneleh

Pendahuluan

Pariwisata global mengalami pergeseran tren yang signifikan dalam dua dekade terakhir¹. Wisatawan tidak lagi hanya mencari destinasi yang menawarkan keindahan alam, tetapi juga pengalaman otentik yang sarat dengan nilai sejarah dan budaya. Menurut laporan UNWTO, wisatawan modern cenderung tertarik pada tempat-tempat yang menyimpan cerita masa lalu, nilai-nilai lokal, dan kearifan budaya². Dalam kerangka ini, pariwisata berbasis warisan budaya perkotaan, atau *urban heritage tourism*, semakin banyak diterapkan sebagai strategi pengembangan, khususnya di kota-kota yang memiliki kekayaan sejarah dan karakter arsitektur yang unik.

Indonesia sebagai negara dengan keberagaman budaya dan sejarah yang panjang turut mengembangkan tren ini. Kota-kota seperti Yogyakarta, Solo, dan Surabaya mulai mengintegrasikan aspek pelestarian sejarah dengan pengembangan pariwisata sebagai bentuk strategi pembangunan berkelanjutan. Di antara kota-kota tersebut, Surabaya memiliki posisi yang sangat strategis dalam pengembangan urban heritage tourism karena identitasnya sebagai Kota Pahlawan dan sejarah panjangnya sebagai pusat perlawanan kolonial serta titik awal pergerakan nasional³.

¹Sulistiyanto Sulistiyanto and others, 'Excellent Service Management for Pandean Tourism Village Destinations in Trenggalek', Jurnal Manajemen Pelayanan Publik, 7.2 (2023), 315–28 <https://doi.org/10.24198/jmpp.v7i2.48807>

²Zurab Pololikashvili, 'Global Code of Ethics for Tourism', UN Tourism Secretary-General, 2020 <https://www.unwto.org/global-code-of-ethics-for-tourism> [accessed 6 March 2025].

³ Marisa Tifany and Meirinawati Meirinawati, 'Strategi Dinas Kebudayaan, Kepemudaan Dan Olahraga, Serta Pariwisata Kota Surabaya Dalam Optimalisasi Wisata Tunjungan Romansa', Publika, 2023, 1763–78 <https://doi.org/10.26740/publika.v11n2.p1763-1778>

Salah satu contoh konkret upaya promosi sejarah di Kampung Peneleh adalah kegiatan Peneleh Heritage Track dalam Festival Peneleh 2023. Kegiatan ini mengajak masyarakat menyusuri situs-situs bersejarah seperti rumah H.O.S. Tjokroaminoto, Masjid Jami', dan rumah kelahiran Bung Karno, dengan nuansa edukatif dan budaya yang kuat. Peserta bahkan diajak mengenakan pakaian tempo dulu, menambah pengalaman historis yang imersif dan memperkuat kesadaran akan nilai warisan lokal

Dalam perspektif kebijakan, pengembangan Kampung Peneleh sebagai kawasan wisata sejarah belum sepenuhnya optimal. Salah satu tantangan utama adalah lemahnya koordinasi antar pemangku kepentingan. Studi Nurany et al. menunjukkan adanya tumpang tindih program antara Dinas Pariwisata Kota Surabaya dan komunitas pelestari sejarah seperti Begandring Soerabaia⁸. Kondisi ini menggambarkan minimnya komunikasi strategis dalam perumusan dan implementasi kebijakan wisata heritage. Hal ini juga diperparah oleh keterbatasan sumber daya serta sikap (disposisi) pengambil kebijakan yang belum sepenuhnya berpihak pada upaya pelestarian yang inklusif dan partisipatif⁹.

Menurut Mandaka dan Ikaputra, pengembangan kawasan bersejarah sebagai destinasi wisata membutuhkan pendekatan yang holistik bukan sekadar berfokus pada potensi ekonomi, tetapi juga menempatkan pelestarian fisik dan nilai-nilai budaya sebagai aspek penting. Melindungi warisan kota tidak cukup hanya dengan menjaga bangunan lama, melainkan juga dengan memastikan bahwa pesan, makna, dan cerita sejarahnya dapat diteruskan secara edukatif dan berkelanjutan kepada generasi yang akan datang¹⁰. Oleh karena itu, konsep urban heritage tourism perlu dimaknai sebagai suatu bentuk sinergi antara konservasi dan inovasi.

Dalam konteks ini, keberlanjutan menjadi prinsip penting. Nursanty et al. menekankan pentingnya menyeimbangkan antara pelestarian dan *city branding*. Jika tidak dirancang dengan hati-hati, pariwisata berbasis heritage berisiko mengalami komodifikasi budaya, di mana nilai-nilai sejarah hanya dijadikan alat jual semata tanpa ada upaya pemaknaan dan pelestarian yang mendalam¹¹. Oleh karena itu, strategi pembangunan

⁸ Fierda Nurany and others, 'Eksplorasi Potensi Wisata Heritage Kampung Peneleh Sebagai Daya Tarik Wisata', in Seminar Nasional Dan Call For Paper 2023 Dengan Tema "Penguatan Kapasitas Sumber Daya Manusia Menuju Indonesia Emas 2045" PSGESI LPPM UWP, 2023, X, 136–47 <https://doi.org/https://doi.org/10.38156/gesi.v10i1.271>

⁹ George C. Edwards III, *Public Policy Implementation* (New York: JAI Press, 1984)

¹⁰ Mandaka, Mutiawati, and Ikaputra Ikaputra. "Urban Heritage Tourism Sebuah konsep pelestarian melalui pendekatan pariwisata." *Jurnal Arsitektur Kolaborasi* 1.2 (2021): 67-75.

¹¹ Nursanty, Eko, et al. "Balancing Heritage Preservation and City Branding: Prospects and Strategies for Vernacular Architecture in Indonesia." *ISVS EJ* 10.6 (2023): 225-243.

pariwisata di Kampung Peneleh harus menghindari jebakan ini dengan mengintegrasikan partisipasi komunitas lokal sebagai aktor utama.

Partisipasi masyarakat merupakan aspek yang sangat penting. Prasetyo dan Nararais menekankan urgensi menjadikan destinasi wisata edukatif sebagai bagian dari strategi pariwisata berkelanjutan. Hal ini karena wisata edukatif tidak hanya mendorong daya tarik destinasi, tetapi juga membentuk kesadaran kolektif masyarakat tentang pentingnya warisan budaya¹². Dalam konteks Kampung Peneleh, pelibatan warga lokal dalam penyusunan narasi sejarah, pengelolaan kawasan, dan aktivitas wisata akan meningkatkan rasa memiliki serta keberlangsungan kawasan sebagai ruang hidup yang produktif.

Penelitian oleh Rusata dan Hamidah juga memperkuat argumen ini. Mereka menyoroti pentingnya fasilitas pendukung seperti peta wisata, papan petunjuk arah, dan infrastruktur dasar (parkir, toilet, pusat informasi) untuk meningkatkan kenyamanan wisatawan dan memperkuat identitas heritage kawasan¹³. Tanpa dukungan infrastruktur yang memadai, potensi besar Kampung Peneleh sulit untuk dikapitalisasi secara maksimal.

Lebih lanjut, Anggratyas et al. menekankan bahwa pelibatan masyarakat lokal bukan hanya sebagai pelengkap program wisata, tetapi sebagai pemilik narasi dan penjaga memori kolektif. Pengalaman mereka sebagai warga yang hidup dan tumbuh di lingkungan bersejarah memiliki nilai penting dalam menyusun strategi interpretasi sejarah yang otentik dan menyentuh sisi emosional wisatawan¹⁴.

Oleh karena itu, penting untuk mengkaji bagaimana implementasi kebijakan urban heritage tourism di Kampung Peneleh saat ini dilakukan, serta bagaimana pembangunan infrastruktur mendukung atau justru menghambat pengembangan kawasan ini sebagai destinasi wisata sejarah unggulan. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengungkap berbagai faktor yang mendorong maupun menghambat pelaksanaan kebijakan tersebut, sekaligus menyusun rekomendasi yang bersifat praktis. Rekomendasi tersebut disusun dengan menitikberatkan pada kolaborasi antaraktor, pelestarian nilai-nilai historis, serta pemberdayaan masyarakat setempat.

¹² Prasetyo, Hendi, and Detin Nararais. "Urgensi destinasi wisata edukasi dalam mendukung pariwisata berkelanjutan di Indonesia." *Kepariwisataan: Jurnal Ilmiah* 17.2 (2023): 135-143.

¹³ Rusata, Tatang, and Siti Hamidah, 'Pembangunan Inklusif Di Urban Heritage Kota Tua Jakarta Melalui Pariwisata Kreatif', *Jurnal Pengembangan Kota*, 11.2 (2023), 225–36 <https://doi.org/10.14710/jpk.11.2.225-236>

¹⁴ Anggratyas, Putu Arya Reksa, Danu Satria Prayuda, and Made Dayuh Hari Kosala, 'Potensi Dan Tantangan Heritage Tourism di Kota Mataram', *Jurnal Riset Multidisiplin Edukasi*, 2.1 (2025), 454–70

Metode Penelitian

Penelitian ini mengadopsi pendekatan deskriptif kualitatif dalam menganalisis pelaksanaan kebijakan pariwisata yang berfokus pada aspek sejarah di Kampung Peneleh. Data diperoleh melalui teknik wawancara mendalam dengan pihak-pihak terkait. Selain itu, data sekunder seperti dokumen kebijakan, laporan kinerja, dan arsip sejarah juga dikumpulkan untuk melengkapi data primer. Analisis data dilakukan dengan tahapan analisis kualitatif, meliputi pengelolaan data, pengkodean (coding), identifikasi tema, dan interpretasi data¹⁵ untuk menghasilkan temuan yang mendalam tentang implementasi kebijakan dan tantangan pengembangan wisata di Kampung Peneleh.

Hasil dan Pembahasan

Kampung Peneleh resmi ditetapkan sebagai kawasan wisata heritage pada tahun 2018 atas prakarsa Komunitas Begandring Soerabaia, yang dikenal aktif dalam upaya pelestarian sejarah dan budaya di Surabaya. Namun, sejak peresmian tersebut, pengembangan sektor pariwisata di kawasan ini masih belum menunjukkan hasil yang maksimal. Saat ini, daya tarik utamanya masih terbatas pada keberadaan Museum Bung Karno, rumah H.O.S. Tjokroaminoto, dan toko buku tertua di Surabaya yang masih beroperasi. Di sisi lain, fasilitas pendukung seperti area parkir dan toilet masih belum memadai, sehingga mengurangi kenyamanan bagi para wisatawan. Kurangnya kegiatan wisata yang mampu memberikan pengalaman berkesan dan mendalam bagi pengunjung juga menjadi salah satu kendala utama dalam memajukan kawasan ini sebagai destinasi unggulan¹⁶¹⁷¹⁸.

Implementasi kebijakan pengembangan urban heritage tourism di Kampung Peneleh Surabaya dapat dianalisis melalui empat indikator yang diusulkan oleh Edwards, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi¹⁹. Berdasarkan hasil wawancara dan analisis data sekunder, berikut adalah pembahasan mendalam mengenai implementasi kebijakan tersebut.

¹⁵ John W Creswell, 'Penelitian Kualitatif Dan Desain Riset (Memilih Diantara Lima Pendekatan)', Penelitian Kualitatif, 2015.

¹⁶ Nurany and others, X

¹⁷ Fikri

¹⁸ Prathama and Idajati

¹⁹ Edwards III (1984)

Efektifitas Komunikasi dalam Implementasi Kebijakan Urban Heritage Tourism di Kampung Peneleh Surabaya

Komunikasi yang efektif antara pemerintah, komunitas, dan pelaku wisata merupakan faktor krusial dalam implementasi kebijakan. Namun, di Kampung Peneleh, komunikasi antar-pihak masih menjadi tantangan utama. Salah satu informan dari Komunitas Begandring Soerabaia menyatakan bahwa adanya gap komunikasi antara pemerintah dan komunitas lokal.

"Kami sering kesulitan berkoordinasi dengan Dinas Pariwisata karena kurangnya komunikasi yang jelas. Program yang kami rencanakan seringkali tidak sejalan dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah."

Menurut Grindle, komunikasi yang efektif dalam implementasi kebijakan memerlukan kesepahaman antar-pihak mengenai tujuan dan langkah-langkah yang harus diambil²⁰. Namun, di Kampung Peneleh, kurangnya komunikasi yang terstruktur menyebabkan tumpang tindih dalam pelaksanaan program. Misalnya, program pelestarian bangunan bersejarah yang diusulkan oleh komunitas seringkali tidak mendapatkan dukungan penuh dari pemerintah karena perbedaan prioritas. Hal ini sejalan dengan pendapat William Dunn yang menekankan bahwa komunikasi yang buruk dapat menghambat proses implementasi kebijakan²¹.

"Kami jarang dilibatkan secara langsung dalam proses perencanaan program wisata. Informasi yang disampaikan pun kerap tidak utuh, sehingga kami kesulitan memahami peran atau kontribusi apa yang seharusnya kami berikan."

Selain itu, komunikasi yang tidak efektif juga berdampak pada partisipasi masyarakat lokal²². Seorang warga Kampung Peneleh mengungkapkan bahwa komunikasi yang tidak merata dapat mengurangi partisipasi aktif masyarakat, yang seharusnya menjadi pemegang kunci dalam pelestarian warisan budaya.

Menurut pandangan para ahli seperti Grindle dan Edwards, keberhasilan suatu kebijakan sangat bergantung pada efektivitas komunikasi. Komunikasi yang baik memungkinkan setiap pihak memiliki pemahaman yang sama terhadap tujuan kebijakan, sehingga mendorong terciptanya kerja sama yang selaras di antara mereka²³. Di Kampung

²⁰ Grindle, Merilee S, *Politics and Policy Implementation in The Third World* (New Jersey: Princeton University Press, 2017)

²¹ William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Gajah Mada University Press, 2003

²² Hatimah Hatimah, Juliani Pudjowati, and Susi Tri Wahyuni, 'Partisipasi Masyarakat Dalam Pengembangan Obyek Wisata Pantai Serta Dampaknya Terhadap Kondisi Ekonomi Masyarakat', *Bharanomics*, 4.2 (2024), 47–54

²³ Edwards III (1984); Grindle (2017)

Peneleh, kurangnya komunikasi yang terstruktur dan jelas antara pemerintah, komunitas, dan masyarakat lokal telah menyebabkan ketidakselarasan dalam pelaksanaan program. Untuk mengatasi hal ini, menurut Heru Irianto dkk diperlukan mekanisme komunikasi yang lebih terorganisir, seperti pertemuan rutin antar-pihak dan penggunaan media komunikasi yang efektif²⁴. Dengan begitu, setiap pihak yang terlibat dapat menyelaraskan pemahaman mengenai tujuan serta langkah-langkah strategis yang perlu ditempuh dalam upaya pengembangan wisata heritage.

Pemanfaatan Sumber Daya dalam mengembangkan Kampung Peneleh sebagai tujuan wisata heritage.

Terbatasnya sumber daya, baik dari segi dana maupun tenaga kerja, menjadi tantangan besar dalam mengembangkan Kampung Peneleh sebagai tujuan wisata heritage. Minimnya anggaran turut memengaruhi fasilitas dan kenyamanan bagi wisatawan, sehingga mengurangi pesona kawasan tersebut sebagai destinasi yang menarik.

"Anggaran yang kami miliki untuk pengembangan Kampung Peneleh sangat terbatas. Kami kesulitan untuk membangun fasilitas pendukung seperti tempat parkir dan toilet yang memadai."

Menurut Prasetijowati, T, and F Nurany, keberhasilan implementasi kebijakan sangat bergantung pada ketersediaan sumber daya. Tanpa dukungan finansial yang memadai, program-program yang dirancang untuk meningkatkan kualitas destinasi wisata tidak dapat dijalankan secara optimal²⁵. Hal ini juga diperkuat oleh pendapat Nur dkk yang menyatakan bahwa sumber daya yang terbatas dapat menghambat proses implementasi kebijakan, terutama dalam konteks pengembangan infrastruktur dan fasilitas pendukung²⁶.

Keterbatasan sumber daya, terutama finansial, menjadi tantangan serius dalam pengembangan Kampung Peneleh. Menurut Siregar, pengembangan wisata heritage memerlukan investasi yang signifikan untuk pelestarian bangunan bersejarah dan

²⁴ Heru Irianto, Bagus Ananda Kurniawan, and Dirga Bayu Wardana, 'Implementasi Kebijakan Dana Desa Dalam Pengembangan Desa Wisata di Desa Kwedengkembar', Community Development Journal: Jurnal Pengabdian Masyarakat, 5.5 (2024), 9210–17

²⁵ Prasetijowati, T, and F Nurany, Pokok-Pokok Kebijakan Publik (Surabaya: Alpha, 2022) <http://eprints.ubhara.ac.id/1285/> [accessed 12 September 2022]

²⁶ Nur, Andi Cudai dan Guntur, Muhammad, 'Analisis Kebijakan Publik', Analisis Kebijakan Publik, April, 2001, 165 https://www.researchgate.net/profile/Andi-Nur/publication/350619992_ANALISIS_KEBIJAKAN_PUBLIK/links/60849bfc8ea909241e224e4a/ANALISIS-KEBIJAKAN-PUBLIK.pdf [accessed 12 September 2022]

pembangunan fasilitas pendukung²⁷. Namun, di Kampung Peneleh, anggaran yang terbatas telah menghambat pembangunan fasilitas seperti tempat parkir dan toilet, yang seharusnya menjadi prioritas untuk meningkatkan kenyamanan pengunjung. Blanka Škrabić Perić dan rekan-rekannya menyarankan agar pemerintah mulai menjajaki opsi pendanaan lain di luar anggaran konvensional. Salah satu caranya adalah membangun kemitraan dengan sektor swasta melalui program tanggung jawab sosial perusahaan (CSR)²⁸. Di samping itu, dukungan finansial dari lembaga internasional seperti UNESCO juga bisa menjadi alternatif untuk menutupi kekurangan sumber daya yang ada²⁹.

Sikap para pelaku kebijakan dalam memengaruhi keberhasilan Implementasi Urban Heritage Tourism di Kampung Peneleh Surabaya

Sikap para pelaku kebijakan atau biasa disebut Disposisi, termasuk pemerintah dan masyarakat setempat, juga memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Di Kampung Peneleh, disposisi pemerintah dan komunitas lokal masih perlu ditingkatkan. Sikap masyarakat yang kurang proaktif dapat menghambat proses implementasi kebijakan.

"Kadang kami merasa bahwa program yang kami jalankan tidak mendapatkan dukungan penuh dari masyarakat. Mereka cenderung pasif dan tidak terlalu antusias."

Menurut Edwards, disposisi yang rendah dari para pelaku kebijakan dapat menyebabkan resistensi terhadap perubahan, sehingga tujuan kebijakan sulit tercapai³⁰. Di Kampung Peneleh, kurangnya partisipasi aktif masyarakat lokal dalam pengembangan wisata heritage menjadi tantangan serius. Seorang warga setempat menyatakan bahwa kurangnya pemahaman dan kesadaran masyarakat tentang manfaat pariwisata dapat mengurangi dukungan mereka terhadap program pengembangan.

"Kami tidak terlalu paham manfaat dari pengembangan wisata ini. Kami khawatir bahwa kehadiran wisatawan justru akan mengganggu kehidupan sehari-hari kami."

²⁷ Siregar, J. P., 'Heritage and the Change of Meaning: Understanding the Urban Heritage in Yogyakarta, Indonesia', in IOP Conference Series: Earth and Environmental Science (IOP Publishing, 2019), CCCXL, 12025 <https://doi.org/10.1088/1755-1315/340/1/012025>

²⁸ Enny Istanti, 'Mengembangkan Potensi Pariwisata Dan Ukm Kecamatan Semimi Kecamatan Kendung Surabaya', *Semeru: Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat*, 1.01 (2024), 35–42 <https://doi.org/10.55499/semeru.v1i01.1102>

²⁹ Blanka Škrabić Perić and others, 'The Role of Unesco Cultural Heritage and Cultural Sector in Tourism Development: The Case of EU Countries', *Sustainability* (Switzerland), 13.10 (2021), 5473 <https://doi.org/10.3390/su13105473>

³⁰ Edwards III (1984)

Namun, disposisi yang positif dari beberapa pihak juga terlihat. Meskipun tantangannya besar, kami yakin bahwa dengan kerja sama yang baik, kawasan ini bisa menjadi destinasi wisata yang menarik. Hal ini menunjukkan bahwa dengan disposisi yang positif, implementasi kebijakan dapat berjalan lebih efektif.

Disposisi yang rendah dari masyarakat lokal dapat menjadi penghambat utama dalam pengembangan wisata *heritage*. Sejatinya partisipasi aktif masyarakat lokal sangat penting untuk memastikan bahwa pengembangan wisata tidak hanya memberikan manfaat ekonomi, tetapi juga melestarikan nilai-nilai budaya dan sejarah³¹. Di Kampung Peneleh, kurangnya pemahaman masyarakat tentang manfaat pariwisata telah menyebabkan sikap yang pasif. Untuk mengatasi hal ini, diperlukan program sosialisasi dan edukasi yang intensif kepada masyarakat lokal tentang pentingnya pariwisata *heritage* dan bagaimana mereka dapat terlibat aktif dalam pengembangannya. Selain itu, pemerintah dan komunitas perlu memberikan insentif kepada masyarakat untuk mendorong partisipasi mereka, seperti pelatihan keterampilan dan peluang usaha yang terkait dengan pariwisata.

Tantangan Struktur Birokrasi dalam implementasi Kebijakan

Struktur birokrasi yang kompleks dan kurang fleksibel juga menjadi tantangan dalam implementasi kebijakan di Kampung Peneleh. Salah satu narasumber dari Struktur birokrasi yang tidak efisien dapat memperlambat proses implementasi kebijakan

"Proses birokrasi yang panjang seringkali menghambat pelaksanaan program. Misalnya, untuk mendapatkan izin renovasi bangunan bersejarah, kami harus melalui banyak tahapan yang memakan waktu."

Menurut Sabatier, struktur birokrasi yang terlalu kaku dapat menghambat inovasi dan kreativitas dalam implementasi kebijakan³². Kompleksitas birokrasi di Kampung Peneleh kerap menjadi kendala utama dalam pelaksanaan program yang diinisiasi oleh komunitas lokal, sehingga proses implementasinya berjalan lambat. Salah satu perwakilan dari Komunitas Begandring Soerabaia mengungkapkan bahwa birokrasi yang tidak berjalan secara efisien berpotensi melemahkan efektivitas pelaksanaan kebijakan yang telah dirumuskan.

³¹ Fierda Nurany, Fathurahman Bachmid, and others, 'Studi Pengembangan Destinasi Wisata Kebun Binatang Surabaya Sebelum Dan Sesudah Pandemi Covid-19', Jurnal Mediasosian : Jurnal Ilmu Sosial Dan Administrasi Negara, 7.2 (2023), 244–61 <https://doi.org/10.30737/mediasosian.v7i2.4865>

³² Sabatier, Hank C. Jenkins-Smith and Paul A., 'The Study of Public Policy Processes', in Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach, 1993

Selain itu, kurangnya koordinasi antar-dinas juga menjadi masalah. Seringkali kesulitan berkoordinasi dengan Dinas Kebudayaan karena perbedaan prioritas. Hal ini menyebabkan program yang di jalankan tidak sejalan dengan program komunitas. Hal ini menunjukkan bahwa kurangnya koordinasi antar-dinas dapat menghambat proses implementasi kebijakan.

Upaya revitalisasi Makam Peneleh menjadi contoh aktual kolaborasi lintas pemangku kepentingan dalam pelestarian kawasan heritage. Inisiatif ini melibatkan komunitas, pemerintah, dan mitra internasional, serta mencerminkan arah kebijakan yang lebih partisipatif dan inklusif. Kolaborasi semacam ini menunjukkan potensi penerapan *inclusive governance* dalam mengatasi keterbatasan struktural dan birokrasi yang selama ini menghambat pengembangan wisata sejarah.



Gambar 2. Diskusi lintas pihak dalam program revitalisasi Makam Peneleh
Sumber: instagram @begandringsoerabaia (2024)

Struktur birokrasi yang kompleks dan tidak fleksibel telah menjadi penghambat utama dalam pengembangan Kampung Peneleh. Birokrasi yang efisien dan transparan adalah kunci untuk memastikan bahwa kebijakan dapat diimplementasikan dengan cepat dan efektif³³. Di Kampung Peneleh, proses birokrasi yang panjang dan rumit telah menghambat pelaksanaan program-program pengembangan wisata. Menurut penelitian Laili dkk pemerintah perlu melakukan reformasi birokrasi dengan menyederhanakan proses perizinan dan meningkatkan transparansi dalam pengambilan keputusan^{34,35}. Selain

³³ Heru Irianto and others, 'Pengembangan Desa Wisata Religi Berbasis Masyarakat di Desa Lengkong Kulon Kecamatan Pagedangan Kabupaten Tangerang', 2024

³⁴ Laili Dwi Agustina and others, 'Green Economy Dalam Pengembangan Desa Wisata Miru Kecamatan Kedamean Kabupaten Gresik', Jurnal Penelitian Pendidikan Sosial Humaniora, 7.2

itu, penggunaan teknologi informasi untuk mempercepat proses birokrasi juga dapat menjadi solusi yang efektif.

Berdasarkan hasil wawancara dan interpretasi data bahwa implementasi kebijakan pengembangan *urban heritage tourism* di Kampung Peneleh menghadapi beberapa tantangan serius. Menurut Sabatier, pelestarian bangunan bersejarah dan budaya lokal merupakan elemen penting dalam pengembangan *urban heritage tourism*³⁶. Namun, di Kampung Peneleh, kurangnya koordinasi antara pihak terkait serta keterbatasan sumber daya menjadi hambatan utama dalam pelestarian tersebut.

Selain itu, menurut Perić et al., partisipasi aktif masyarakat lokal sangat penting dalam pengembangan wisata berbasis budaya³⁷. Namun, di Kampung Peneleh, keterlibatan masyarakat masih minim, sehingga menghambat keberhasilan implementasi kebijakan. Pandangan ini sejalan dengan pemikiran Edwards, yang menekankan bahwa keterlibatan aktif masyarakat menjadi elemen krusial dalam menjamin keberhasilan pengelolaan pariwisata yang berbasis pada nilai-nilai budaya³⁸.

Salah satu aspek penting dalam kebijakan *urban heritage tourism* adalah keberlanjutan dalam pengelolaan situs bersejarah. Menurut Hall & Page, wisata berbasis warisan budaya memerlukan pendekatan holistik yang mencakup aspek konservasi, edukasi, dan pemberdayaan ekonomi masyarakat³⁹. Kendati Kampung Peneleh memiliki kekayaan sejarah dan budaya yang signifikan, lemahnya kolaborasi antara pemerintah, pelaku usaha, dan komunitas lokal menjadi hambatan dalam optimalisasi program yang telah dirancang. Oleh sebab itu, kebijakan pengembangan wisata tidak cukup hanya berfokus pada peningkatan angka kunjungan, tetapi juga harus diarahkan agar manfaat ekonomi yang dihasilkan dapat mendukung upaya pelestarian warisan budaya dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di sekitarnya.

Lebih lanjut, analisis kebijakan *urban heritage tourism* di Kampung Peneleh menunjukkan adanya kesenjangan antara perencanaan dan implementasi. Berdasarkan

(2022), 63–73 <https://jurnal-lp2m.umnaw.ac.id/index.php/JP2SH/article/view/1438> [accessed 8 September 2023]

³⁵ Fierda Nurany, Laili Dwi Agustina, and others, 'Urgensi Keamanan Dan Pertahanan: Implementasi Kebijakan Kamtibmas Pada Tempat Wisata Desa Miru', *Publiciana*, 17.02 (2024), 159–67; H Irianto and F Nurany, 'Pengembangan Desa Wisata Berbasis Agropolitan', *Publiciana*, 17.01 (2024), 11–22 <https://journal.unita.ac.id/index.php/publiciana/article/view/970>

³⁶ Sabatier (1993)

³⁷ Perić et al., (2021)

³⁸ Edwards III (1984)

³⁹ Hall, C. Michael, and Stephen Page, *Tourism in South and Southeast Asia: Issues and Cases*, *Tourism in South and Southeast Asia: Issues and Cases*, 2nd edn (New York: Routledge, 2012) <https://doi.org/10.4324/9780080519425>

teori kebijakan publik dari Dye efektivitas suatu kebijakan bergantung pada sejauh mana regulasi dapat diimplementasikan secara efektif oleh para pemangku kepentingan⁴⁰. Dalam konteks Kampung Peneleh, kebijakan yang ada masih cenderung bersifat *top-down* tanpa mekanisme yang kuat untuk memberdayakan masyarakat sebagai bagian aktif dari strategi pengelolaan. Oleh karena itu, diperlukan pendekatan berbasis kolaborasi, seperti model *Public-Private Partnership* (PPP), guna menciptakan kebijakan yang lebih inklusif dan berkelanjutan.

Dengan demikian, untuk mengoptimalkan potensi wisata heritage di Kampung Peneleh, diperlukan upaya peningkatan komunikasi antar-pihak, perbaikan ketersediaan sumber daya, serta peningkatan disposisi para pelaku kebijakan. Selain itu, pelibatan masyarakat lokal dalam proses pengembangan wisata perlu ditingkatkan agar mereka dapat merasakan manfaat langsung dari kegiatan pariwisata, sekaligus mendorong keberlanjutan *urban heritage tourism* di Kampung Peneleh.

Kesimpulan

Berdasarkan analisis implementasi kebijakan urban heritage tourism di Kampung Peneleh Surabaya, dapat disimpulkan bahwa kawasan ini memiliki potensi besar sebagai destinasi wisata berbasis sejarah dan budaya. Namun, pengembangannya masih menghadapi berbagai tantangan, seperti kurangnya koordinasi antar-pihak, keterbatasan sumber daya, rendahnya partisipasi masyarakat lokal, dan struktur birokrasi yang kompleks. Untuk mengoptimalkan potensi wisata heritage, diperlukan upaya kolaboratif antara pemerintah, komunitas, dan masyarakat setempat. Selain itu, pelestarian bangunan bersejarah dan budaya lokal harus menjadi prioritas utama agar nilai-nilai sejarah yang dimiliki Kampung Peneleh tetap terjaga.

Keberhasilan pengembangan *urban heritage tourism* di Kampung Peneleh sangat ditentukan oleh pendekatan yang menyeluruh dan berorientasi jangka panjang. Upaya seperti penyediaan fasilitas dasar yang memadai termasuk area parkir dan sanitasi serta pengembangan program wisata yang edukatif dan interaktif akan turut meningkatkan daya tarik kawasan tersebut. Keterlibatan aktif masyarakat setempat juga menjadi kunci, agar manfaat ekonomi dan nilai budaya dari pariwisata dapat dinikmati secara adil oleh seluruh pihak. Dengan pendekatan demikian, Kampung Peneleh berpotensi menjadi contoh praktik baik dalam pengembangan wisata heritage yang inklusif dan berkelanjutan di berbagai kota lain di Indonesia.

⁴⁰ Dye, Thomas, 'Top Down Policymaking, Top Down Policymaking, 2014 <https://doi.org/10.4135/9781483330150>

Untuk menjawab berbagai tantangan dalam pengembangan tersebut, Pemerintah Kota Surabaya perlu memperkuat sinergi dengan komunitas lokal dan pelaku pariwisata melalui sistem komunikasi yang lebih tertata dan berkelanjutan. Selain itu, eksplorasi sumber pendanaan alternatif seperti kolaborasi dengan sektor swasta atau pemanfaatan program *Corporate Social Responsibility* (CSR) juga penting dilakukan guna mengatasi kendala keterbatasan anggaran pemerintah.⁴¹

Acknowledge

Penulis menyampaikan apresiasi yang sebesar-besarnya kepada Komunitas Begandring Soerabaia, Pemerintah Provinsi Jawa Timur, Pemerintah Kota Surabaya, serta Dinas Pariwisata Surabaya atas dukungan dan partisipasinya dalam pelaksanaan penelitian ini. Ucapan terima kasih juga ditujukan kepada Universitas Bhayangkara Surabaya dan LPPM atas fasilitasi dan kerjasama yang diberikan. Penelitian ini tidak akan berjalan lancar tanpa kontribusi dan keterlibatan aktif dari seluruh pihak yang terlibat.

Referensi

- Anggratyas, Putu Arya Reksa, Danu Satria Prayuda, and Made Dayuh Hari Kosala, 'Potensi Dan Tantangan Heritage Tourism Di Kota Mataram', *Jurnal Riset Multidisiplin Edukasi*, 2.1 (2025), 454–70
- Creswell, John W, 'Penelitian Kualitatif Dan Desain Riset (Memilih Diantara Lima Pendekatan)', *Penelitian Kualitatif*, 2015
- Dinas Pariwisata Kota Surabaya, *Laporan Kinerja Tahun 2022*, 2022 <<https://disbudpar.jatimprov.go.id/publikasi/lakip>> [accessed 11 March 2025]
- Dunn, William N., *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Gadjah Mada University Press, 2003
- Dwi Agustina, Laili, Annastya Putri Kirana, Eka Setya Puji Rahayu, Muhammad Firman Arif, Heru Irianto, Fierda Nurany, and others, 'Green Economy Dalam Pengembangan Desa Wisata Miru Kecamatan Kedamean Kabupaten Gresik', *Jurnal Penelitian Pendidikan Sosial Humaniora*, 7.2 (2022), 63–73 <<https://jurnal-lp2m.umnaw.ac.id/index.php/JP2SH/article/view/1438>> [accessed 8 September 2023]
- Dye, Thomas, *Top Down Policymaking*, *Top Down Policymaking*, 2014 <<https://doi.org/10.4135/9781483330150>>
- Fikri, Muhammad Faizal, 'Konsep Pengembangan Kampung Wisata Peneleh : Pendekatan Fenomologi Dan Design Thinking' (Institut Teknologi Sepuluh Nopember, 2020), pp. 1–112
- George C. Edwards III, *Public Policy Implementation* (New York: JAI Press, 1984)
- Grindle, Merilee S, *Politics and Policy Implementation in The Third World* (New Jersey: Princeton University Press, 2017)
- Hall, C. Michael, and Stephen Page, *Tourism in South and Southeast Asia: Issues and Cases*, *Tourism in South and Southeast Asia: Issues and Cases*, 2nd edn (New York: Routledge, 2012) <<https://doi.org/10.4324/9780080519425>>

- Hatimah, Hatimah, Juliani Pudjowati, and Susi Tri Wahyuni, 'Partisipasi Masyarakat Dalam Pengembangan Obyek Wisata Pantai Serta Dampaknya Terhadap Kondisi Ekonomi Masyarakat', *Bharanomics*, 4.2 (2024), 47–54
- Huda, Rhega Huda Firmansyah Rhega, Achluddin Ibnu Rochim, and Indah Murti, 'Strategi Pengembangan Museum De Javashe Bank Sebagai Daya Tarik Wisata Sejarah di Kota Surabaya', *PRAJA Observer: Jurnal Penelitian Administrasi Publik* (e-ISSN: 2797-0469), 4.05 (2024), 217–23
- Irianto, H, and F Nurany, 'Pengembangan Desa Wisata Berbasis Agropolitan', *Publiciana*, 17.01 (2024), 11–22
<<https://journal.unita.ac.id/index.php/publiciana/article/view/970>>
- Irianto, Heru, Bagus Ananda Kurniawan, and Dirga Bayu Wardana, 'Implementasi Kebijakan Dana Desa Dalam Pengembangan Desa Wisata di Desa Kwedenkembar', *Community Development Journal: Jurnal Pengabdian Masyarakat*, 5.5 (2024), 9210–17
- Irianto, Heru, Setiarti Sukotjo, Suhendar I Sachoemar, and Mohamad Haifan, 'Pengembangan Desa Wisata Religi Berbasis Masyarakat di Desa Lengkong Kulon Kecamatan Pagedangan Kabupaten Tangerang', 2024
- Istanti, Enny, 'Mengembangkan Potensi Pariwisata Dan Umkm Kecamatan Semimi Kecamatan Kendung Surabaya', *Semeru: Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat*, 1.01 (2024), 35–42 <<https://doi.org/10.55499/semeru.v1i01.1102>>
- Jimura, Takamitsu, 'Urban Heritage', in *Cultural Heritage and Tourism in Japan* (Springer, 2021), pp. 171–92 <<https://doi.org/10.4324/9780429019173-9>>
- Karlström, Anna, 'Urban Heritage', in *Encyclopedia of Global Archaeology* (Springer, 2020), pp. 10918–22
- Nur, Andi Cudai dan Guntur, Muhammad, 'Analisis Kebijakan Publik', *Analisis Kebijakan Publik*, April, 2001, 165 <https://www.researchgate.net/profile/Andi-Nur/publication/350619992_Analisis_Kebijakan_Publik/Links/60849bfc8ea909241e224e4a/Analisis-Kebijakan-Publik.pdf> [accessed 12 September 2022]
- Nurany, Fierda, Laili Dwi Agustina, Annastya Putri Kirana, Devira Winar, Irma Renata, Ananda Naufal, and others, 'Urgensi Keamanan Dan Pertahanan: Implementasi Kebijakan Kamtibmas Pada Tempat Wisata Desa Miru', *Publiciana*, 17.02 (2024), 159–67
- Nurany, Fierda, Fathurahman Bachmid, Fira Amanda, Yolanda Valencia, and Amalia Lusi, 'Studi Pengembangan Destinasi Wisata Kebun Binatang Surabaya Sebelum Dan Sesudah Pandemi Covid-19', *Jurnal Mediasosian: Jurnal Ilmu Sosial Dan Administrasi Negara*, 7.2 (2023), 244–61
<<https://doi.org/10.30737/mediasosian.v7i2.4865>>
- Nurany, Fierda, Safira Firdaus, Reza Mia Anggraeni, Refridyan Dewi Safira, Agil Putra Anugrah, and Deny Bactiar, 'Pengembangan Potensi Wisata Berbasis Sejarah Budaya', *Jurnal Kebijakan Publik*, 14.3 (2023), 351–60
- Nurany, Fierda, Tira Fitriawardhani, Dian Isaendra Fasya, Dwi Wahyuni, and Octavia Laila Damianty, 'Eksplorasi Potensi Wisata Heritage Kampung Peneleh Sebagai Daya Tarik Wisata', in *Seminar Nasional Dan Call For Paper 2023 Dengan Tema "Penguatan Kapasitas Sumber Daya Manusia Menuju Indonesia Emas 2045" PSGESI LPPM UWP*, 2023, x, 136–47 <<https://doi.org/https://doi.org/10.38156/gesi.v10i1.271>>
- Perić, Blanka Škrabić, Blanka Šimundić, Vinko Muštra, and Marijana Vugdelija, 'The Role of Unesco Cultural Heritage and Cultural Sector in Tourism Development: The Case of EU Countries', *Sustainability (Switzerland)*, 13.10 (2021), 5473
<<https://doi.org/10.3390/su13105473>>
- Pololikashvili, Zurab, 'Global Code of Ethics for Tourism', *UN Tourism Secretary-General*, 2020 <<https://www.unwto.org/global-code-of-ethics-for-tourism>> [accessed 6

- March 2025]
- Prasetijowati, T, and F Nurany, *Pokok-Pokok Kebijakan Publik* (Surabaya: Alpha, 2022) <<http://eprints.ubhara.ac.id/1285/>> [accessed 12 September 2022]
- Prathama, Dimas Wahyu Aji, and Hertiar Idajati, 'Identification of Place Identity Characteristics in Walking Tour of Peneleh Heritage Kampong, Surabaya City, Indonesia', *Media Konservasi*, 29.3 (2024), 497 <<https://doi.org/10.29244/medkon.29.3.497>>
- Rusata, Tatang, and Siti Hamidah, 'Pembangunan Inklusif Di Urban Heritage Kota Tua Jakarta Melalui Pariwisata Kreatif', *Jurnal Pengembangan Kota*, 11.2 (2023), 225–36 <<https://doi.org/10.14710/jpk.11.2.225-236>>
- Sabatier, Hank C. Jenkins-Smith and Paul A., 'The Study of Public Policy Processes', in *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, 1993
- Siregar, J. P., 'Heritage and the Change of Meaning: Understanding the Urban Heritage in Yogyakarta, Indonesia', in *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science* (IOP Publishing, 2019), CCCXL, 12025 <<https://doi.org/10.1088/1755-1315/340/1/012025>>
- Sulistiyanto, Sulistiyanto, Budi Rianto, Edi Suhardono, and Laurentia Tri Lestari, 'Excellent Service Management For Pandean Tourism Village Destinations In Trenggalek', *Jurnal Manajemen Pelayanan Publik*, 7.2 (2023), 315–28 <<https://doi.org/10.24198/jmpp.v7i2.48807>>
- Tifany, Marisa, and Meirinawati Meirinawati, 'Strategi Dinas Kebudayaan, Kepemudaan Dan Olahraga, Serta Pariwisata Kota Surabaya Dalam Optimalisasi Wisata Tunjungan Romansa', *Publika*, 2023, 1763–78 <<https://doi.org/10.26740/publika.v11n2.p1763-1778>>